

Presentación: Política subnacional, perspectivas teóricas y desafíos empíricos

Presentation: Subnational policy, theoretical perspectives and empirical challenges

Cintia Rodrigo

(CONICET/UNMDP) – cinrodrigo@gmail.com

Victoria Ortiz de Rozas

(UNGS-CONICET) - victoriaderozas@gmail.com

Fecha de recepción: 15° de junio de 2017

Fecha de aprobación: 25 de junio de 2017

Este Dossier reúne un conjunto de trabajos discutidos en las II Jornadas de la Red de Estudios Sobre Política Subnacional en Argentina (REPSA), que tuvieron lugar en la Universidad Nacional de Mar del Plata, los días 14 y 15 de noviembre de 2016. La Red, integrada por investigadores e investigadoras de diferentes universidades, se creó en 2015 y, como resultado de sus primeras jornadas, ya cuenta con una compilación previa de trabajos elaborados a partir de distintas perspectivas disciplinares.

Los estudios sobre política provincial se han multiplicado en años recientes: desde distintas disciplinas, como la historia, la ciencia política, la sociología y la antropología política, se evidencia un interés creciente en el análisis de fenómenos políticos en la escala subnacional, tanto en Argentina como en otros países latinoamericanos. En este tipo de mirada, atenta a los ámbitos más específicos de producción de lo político locales o provinciales, asume la relativa autonomía de los procesos que tienen lugar en cada territorio o escala. Es decir que un ejercicio permanente asociado a este modo de pensar los fenómenos políticos consiste en desnaturalizar y problematizar la noción de escala, una categoría nativa del sentido común académico. Categoría que se ancla en un dato de partida, que es el diseño institucional de los regímenes federales. En ellos el juego político se establece en tres grandes escalas: nacional, provincial y municipal, entre las cuales se establece una estructura jerárquica que implica tanto funciones administrativas como competencias específicas. No obstante, esta manera de organizar las relaciones no implica que el modo de construir autoridad o poder

sea transparente, o idéntica, por el contrario, éstos son procesos opacos y complejos. En ese sentido resulta válido afirmar que la problemática de las escalas permea el análisis político desde siempre, pero son los estudios sobre territorios más delimitados los que permiten hacerla más evidente, ya que implican necesariamente indagar sobre los modos en que se definen concretamente dichas escalas.

En años recientes se ha comenzado a advertir con mayor claridad algunas limitaciones que las descripciones nacionalizantes suponen para el análisis de los procesos subnacionales. Es justamente esa constatación la que ha dado mayor impulso a una perspectiva subnacional que tiene como punto de partida la afirmación de que no se puede dar por sentada la existencia de una dinámica nacional homogénea, particular, previa, que luego sufre una transformación. Por el contrario, se comienza a extender la perspectiva que sostiene que son las dinámicas particulares, en su combinación, las que contribuyen a delinear las características de la política nacional.

El interés creciente por conocer las dinámicas subnacionales se ha traducido en la investigación de aspectos muy diversos de la actividad política. En este “giro subnacional” de los estudios políticos han comenzado a converger sociología, ciencia política, antropología e historia. Las disciplinas pioneras en este tipo de mirada atenta a los ámbitos más específicos son la antropología y la historia. Desde la historia política se han reconstruido dinámicas políticas provinciales durante la etapa formativa del Estado argentino y el peronismo, partiendo del cuestionamiento a los enfoques nacionalizantes. En la Ciencia Política la expansión de los estudios subnacionales refleja una tendencia originada en los principales centros de investigación a nivel mundial, que se orienta al análisis de las arenas subnacionales como unidades relativamente autónomas. Por su parte, la sociología se ha interesado en las trayectorias de los actores políticos, las formas de selección y reclutamiento de las elites políticas provinciales y las configuraciones organizacionales de los partidos provinciales.

Estos aportes disciplinares contribuyeron a consolidar un consenso académico sobre la especificidad que adquieren la democracia, el estado y los actores sociales en los distintos territorios, así como las relaciones complejas que se establecen entre las distintas arenas provinciales y locales, o incluso entre el nivel provincial y niveles de mayor agregación, como nacional o supranacional.

Lo que parece indicar este giro es, sobre todo, que hasta hace poco ha sido desatendido el peso que tienen las dinámicas particulares en configuraciones más generales. En dimensiones como el reclutamiento partidario, la selección de candidatos, la administración

de los recursos fiscales y la resolución de situaciones de crisis. También en la forma en que se configuran los vínculos entre el personal político y sus electores, las trayectorias de quienes conforman los elencos dirigentes, las historias de partidos y asociaciones. Todos estos fenómenos cada vez más son transformados en objeto de estudio. Así, los espacios subnacionales se presentan ahora más claramente como el locus por excelencia de la competencia política, donde se desarrollan interacciones que contribuyen a delinear los contornos de la política nacional. La recuperación del interjuego de escalas es uno de los aspectos más interesantes y fecundos que emergen de la creciente producción académica en este campo. Se ha comenzado a coincidir en que si puede señalarse una configuración general y abstracta—nacional— es sólo atendiendo al entretrejimiento de procesos particulares, que se desarrollan en las arenas provinciales y municipales. Y también se hace cada vez más evidente la necesidad de contar con mayor cantidad de evidencia empírica para sostener casi cualquier afirmación sobre la dinámica nacional o, inversamente, de realizar generalizaciones más sólidas ancladas en descripciones ajustadas y no en meras hipótesis.

Sobre algunos de estos temas se organiza el presente dossier, que reúne cuatro artículos con temáticas dispares, que van desde procesos electorales y protesta social a modos de implementación de políticas públicas. En todos ellos se hace evidente lo enriquecedor que resulta para el análisis político contar con trabajo empírico sobre las realidades tan heterogéneas y complementarias que contribuyen a constituir articuladamente esa dimensión que denominamos como “nacional”. El artículo de Penélope Vaca Ávila, se interesa por los sistemas de partido predominantes en el nivel subnacional, a partir del caso de Jujuy, en donde el Partido Justicialista se mantuvo en el poder desde 1983 a 2015. Se trata de una cuestión clásica de la ciencia política, que la autora aborda de una manera novedosa, tanto por entretrejer con una rica mirada histórica, como por incluir nuevas dimensiones o variables explicativas, tales como la protesta social y el faccionalismo. La estrategia del estudio de caso resulta vital para reconstruir las diferentes divisiones al interior del peronismo provincial, susceptibles de ser reconstruidas sólo con la profundidad que permite esta estrategia metodológica. La cuestión de la protesta social, ampliamente estudiada en este caso provincial, aparece desde otra dimensión al ser indagada desde la perspectiva de la capacidad del sistema político de procesar la conflictividad social. Una tercera variable considerada en la explicación de la formación de un partido predominante es la política multinivel, recuperando una cuestión recurrente en los estudios subnacionales. De ese modo, se ofrece una

mirada que articula procesos sociales y políticos en diferentes niveles, para dar cuenta de un fenómeno situado en la escala provincial; que, si bien es aplicado a un estudio de caso particular, tiene la potencialidad de ser aplicado a otros contextos provinciales. Compartiendo el interés por la cuestión de los regímenes políticos provinciales con partido predominante, el artículo de Hernán Campos adopta la perspectiva de la sociología política, lo cual le permite indagar en las características de la organización territorial de un partido político provincial, como es el caso del Frente Cívico de Santiago del Estero. Se trata de un caso paradigmático no tanto por la longevidad en el poder –desde 2005 hasta nuestros días- sino por la profusa penetración territorial de sus redes políticas, lo cual le permite obtener mayorías electorales notables. El autor se centra en las “redes de sociabilidad e intercambio” que nutren el partido gobernante, lo cual lo lleva a acercar la escala de observación al nivel municipal, de modo que su referente empírico principal son las últimas elecciones municipales, en las que se observó un avance de las redes radicales al interior del frente gobernante, en desmedro de las redes peronistas. A partir de la observación de este proceso electoral municipal, revela las lógicas imperantes al interior del oficialismo provincial, punto de partida para la observación que resulta sugestivo para otras latitudes provinciales. Por su parte, compartiendo esta perspectiva disciplinar Sergio Valenzuela se ocupa de analizar casos de reelección de intendentes en la Provincia de Chaco, una jurisdicción sobre la que el trabajo empírico es escaso, lo que hace que del artículo un aporte indiscutible al conocimiento de los procesos políticos subnacionales. La discusión sobre la relevancia de los ejecutivos municipales, de larga data en los estudios políticos, es retomada para apuntalar la indagación sobre casos de reelección en municipios de segunda categoría. A tal fin, describe el diseño institucional provincial, encuadrando en él la posibilidad de los intendentes de utilizar la reelección ilimitada. Luego, a partir de documentos y datos secundarios, genera una serie de hipótesis sobre las consecuencias en el sistema electoral de cada municipio para el período 1995-2015. Con un lenguaje anclado en la tradición de la ciencia política el autor identifica tanto una tendencia a la perpetuación como a la reelección indefinida en los municipios analizados. Quedarán pendientes otros aspectos, como el de conocer las motivaciones de estos actores, y algunas dimensiones enunciadas sobre el futuro del sistema de partidos en la provincia. El artículo de Ernesto Picco cierra el dossier con un trabajo que se corre de los procesos específicamente electorales o partidarios, en el que analiza la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en tres provincias del noroeste argentino, Santiago del Estero,

Salta y Jujuy; a partir de la premisa de que las realidades provinciales tienen sus propios sub-sistemas de medios articulados a las estructuras económicas y políticas de notable heterogeneidad. El autor se pregunta por el impacto de la legislación y las políticas públicas implementadas en los últimos años. Para ello identifica las transformaciones en los sistemas de medios y los cambios en torno a la promoción de la diversidad y pluralidad de voces en estas tres provincias, a partir de entrevistas y documentos oficiales. Contar con una descripción de cada realidad, articulada en ejes transversales que permiten cierta dosis de comparabilidad, es uno de los aportes más importantes del trabajo.

Esperamos que lectores y lectoras encuentren en este dossier un modo de acercarse a una perspectiva que viene ganando terreno en los últimos años, recuperando ambiciones tempranas del análisis histórico que fueron permeando en sucesivas etapas y capas a otras disciplinas. El desafío del diálogo interdisciplinario seguirá formando parte de las actividades organizadas desde la REPSA, de las que invitamos a participar, enriquecer y difundir, y que plasman ahora sus resultados en las páginas que la Revista Sudamérica nos brinda.